



## **I. La régulation : défis et opportunités**

---

La révolution des télécommunications présente moult défis et opportunités pour les organes de contrôle, surtout ceux des pays en voie de développement. Les défis sont innombrables, allant de la question fondamentale liée à la structuration d'un organe de régulation à la complexité de l'attribution des autorisations et des licences pour les fournisseurs de services de télécommunications. Les opportunités sont immédiates et profondes. En même temps que la technologie a progressé, les gouvernements du monde entier ont changé. Pour certains, cette évolution n'est pas finie. La combinaison des télécommunications en plein essor conjuguées à des environnements réglementaires plus ouverts et des marchés libéralisés est puissante et riche de promesses. Alors que nous entrons dans un nouveau siècle, nous sommes en mesure d'avoir un effet significatif et positif à l'échelle nationale, régionale et internationale. Commençant chez eux, les pouvoirs de régulation des télécommunications peuvent jouer un rôle décisif en assurant que leur pays maximise ses ressources pour construire une infrastructure de télécommunications et d'information qui soit forte et rassembleuse. Un processus décisionnel reposant sur de tels principes profitera non seulement aux consommateurs et à l'industrie du marché national mais enrichira également la communauté mondiale de l'information.

### **LA CREATION ET LE MAINTIEN DE L'INDEPENDANCE D'UN ORGANE DE REGULATION**

Il est de toute première importance de créer des organes de régulation indépendants si l'on veut qu'un pays réussisse à développer la concurrence et à libéraliser le secteur des télécommunications. Une fois la décision prise de créer un régime concurrentiel, libéralisé et privatisé, il faut mettre en place un arbitre impartial afin de formuler les règles et les processus qui régiront et régleront la production et la fourniture de services de télécommunications au public.

Les organes de régulation peuvent prendre différentes formes. Dans certains pays, les services ou les départements en charge de la régulation font partie d'un ministère. Dans d'autres pays, les organes de régulation sont séparés mais rendent compte à un ministère et dans d'autres pays encore, les organes de régulation sont séparés du gouvernement et ne rendent compte à aucun ministère. Quelques pays ne possèdent pas de tels organes et réglementent le secteur des télécommunications par le truchement de lois antitrust ou de protection des consommateurs.

Un organe de régulation efficace doit être indépendant de ceux qu'il contrôle, à l'abri des pressions politiques et investi de pleins pouvoirs pour réguler le marché en prenant les



décisions relatives aux politiques et à leur application. Cet organe doit avoir les pouvoirs et la compétence nécessaires pour exécuter, efficacement et sans ambiguïté aucune, ses fonctions de régulation et de surveillance. Il doit bénéficier d'un financement adéquat provenant de sources de recettes fiables et prévisibles.

Il n'existe probablement pas un cadre réglementaire idéal, sorte de taille unique, qui convienne à tous les pays mais certains modèles se sont toutefois avérés plus utiles que d'autres pour promouvoir la croissance des marchés de télécommunications libéralisés, privatisés et compétitifs.

La notion d'indépendance de l'organe de régulation recoupe au moins trois concepts :

- ✓ La séparation des fonctions réglementaires et opérationnelles
- ✓ L'absence de pression politique directe
- ✓ Des procédures équitables et transparentes

Un quatrième concept s'applique aux Etats-Unis en vertu de la loi :

- ✓ La délégation de pouvoirs généraux à une entité spécialisée en vue de formuler les règles et d'arbitrer les litiges aux fins d'une régulation dans l'intérêt général.

La première caractéristique d'un organe de régulation indépendant, c'est qu'il est séparé du fournisseur de services de télécommunications et ne rend pas compte de ses actes à ce dernier. Afin d'assurer son caractère impartial, l'organe de régulation et son personnel ne doivent avoir aucun intérêt financier direct ou indirect dans les affaires du secteur qu'il réglemente. En effet, des conflits inévitables se présentent quand le gouvernement contrôle tant l'organe chargé de la régulation que les grands intervenants du marché.

La seconde caractéristique d'un organe de régulation indépendant est la nécessité de protéger l'entité réglementaire des pressions politiques de manière à garantir l'impartialité du processus de formulation des politiques. Cela limite également les changements arbitraires au niveau des règles et encourage par ailleurs une plus grande confiance de la part des investisseurs. Par le passé, des changements de gouvernement entraînaient des changements dans les politiques réglementaires. Quand l'organe de régulation est associé de près au gouvernement, des changements politiques peuvent introduire un élément d'incertitude qui augmente le risque lié à l'investissement et est susceptible de freiner les investissements futurs.



La troisième caractéristique d'un organe de régulation indépendant, c'est la transparence du processus décisionnel. Transparence veut dire que la méthode choisie pour formuler les politiques réglementaires est ouverte, constante et prévisible. Par exemple, aux Etats-Unis, la FCC publie ses règles dans le Code des réglementations fédérales qui est un document public. Ce code est consultable par tout un chacun. La Commission annonce les décisions proposées dans des documents qui sont rendus publics et des comptes rendus écrits de ses délibérations sont mis à la disposition du public. Un ordre du jour « Sunshine » (la loi « Sunshine » prévoit la publicité des réunions des organes publics et la publication des procès-verbaux de ces réunions) annonce les questions qui seront discutées lors des futures réunions publiques. Le public est invité à faire des commentaires sur les règles proposées et les décisions dépendent de l'avis de ce dernier. La FCC donne également l'occasion de faire des commentaires sur les autorisations à accorder. Dans certains domaines, par exemple les aspects techniques, la Commission s'appuie sur des organisations bénévoles composées de représentants de l'industrie chargées de fixer les normes ensemble afin de formuler des règles techniques applicables.

Un processus décisionnel transparent permet aux investisseurs, aux fournisseurs de services et au public de participer à la formulation des politiques et de la régulation. Ainsi, le processus lui-même suscite la confiance des citoyens quant à l'impartialité des décisions de la FCC, diminue les coûts des litiges et de la surveillance et permet par ailleurs à la Commission de connaître le point de vue du public concernant des aspects difficiles et ambigus.

## **LA REGLEMENTATION ET LA POLITIQUE NATIONALE**

Les organes de régulation dans des environnements nouvellement libéralisés et privatisés peuvent envisager les principes suivants comme guide lorsqu'ils font face aux nombreuses complexes et difficiles questions, qui ne manqueront pas de se présenter :

### **Encourager l'investissement privé, l'innovation et la mise en place d'infrastructure**

Les gouvernements ne peuvent pas financer l'énorme investissement nécessaire pour étendre l'infrastructure des réseaux de télécommunications. Aussi, est-il de toute première importance d'encourager et de permettre l'investissement privé, tant étranger que national. Les procédures mises en œuvre par le gouvernement n'arrivent pas toujours à suivre la cadence des changements techniques. S'en remettre aux marchés concurrentiels permet un maximum d'efficacité tant sur le plan de technique que sur celui de la disponibilité de



services. En se concentrant sur la suppression des barrières à l'entrée et en limitant l'imposition de règles inutiles, le gouvernement encourage l'investissement privé.

### **Encourager une concurrence loyale**

En encourageant la concurrence dans tous les secteurs, l'organe de régulation assure que des services novateurs et rentables seront fournis par diverses entités.

### **Gérer efficacement les ressources limitées**

L'organe de régulation doit formuler des politiques de gestion du spectre autorisant un accès et une concurrence libres, permettant un maximum de souplesse, encourageant l'efficacité et l'innovation techniques et favorisant l'interconnexion des réseaux.

### **Promouvoir l'intérêt public quand le marché ne le fait pas**

L'organe de régulation a un rôle à jouer lorsque les forces du marché sont incapables à elles seules de servir au mieux l'intérêt public. L'organe de régulation doit vérifier que les mécanismes favorisant le service universel sont transparents, efficaces et ne faussent pas le jeu de la concurrence. De plus, il revient souvent aux pouvoirs de régulation de vérifier que les services de télécommunications sont disponibles pour les handicapés et que les réseaux sont au service de la santé et de la sécurité publique, et tout cela sans conséquences négatives pour l'environnement. Tout en encourageant le secteur privé à prendre les rênes en main, l'organe de régulation doit assurer que les réseaux sont fiables et inter-exploitable.

## **LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ORGANE DE REGULATION**

Plusieurs fonctions essentielles incombent à un organe de régulation dans un nouveau contexte réglementaire : l'attribution de licences, les propositions de régulation, le contrôle de l'application et des décisions, la gestion des ressources limitées du spectre, l'approbation des équipements et des normes de télécommunications.

### **L'attribution des licences**

L'organe de régulation doit assurer que les détenteurs de licences ont la capacité de fournir des services de télécommunications de qualité et d'un prix raisonnable au nombre le plus important possible de citoyens. En exerçant cette fonction, l'organe de régulation a plusieurs possibilités, notamment :



- Accorder une dispense et ainsi la licence ne se sera plus nécessaire
- Enregistrer ou notifier le service fourni
- Accorder une licence globale couvrant toutes les entités fournissant des services
- Accorder une licence individuelle après demande officielle et sélection faisant appel à la concurrence
- Accorder une licence individuelle par voie d'adjudication publique

En adoptant ces procédures, l'organe de régulation peut promouvoir une politique d'accès ouverte, permettant à tout le monde de faire une demande ou peut imposer certaines conditions de sélection, par exemple, des critères financiers. De plus, un grand nombre d'organes de régulation imposent des conditions de fonctionnement, par exemple des règles régissant la conduite des fournisseurs de télécommunications qui doivent être appliquées une fois l'autorisation accordée. Ces conditions sont généralement présentes dans différentes catégories de licences ou alors il s'agit de régulations générales auxquelles doivent se conformer tous les fournisseurs de services bien qu'elles puissent être adaptées à des questions spécifiques mentionnées dans la demande d'une licence particulière.

### **La régulation**

La plupart des pays possèdent une législation afférente aux télécommunications qui fixe les clauses et les conditions générales déterminant la manière dont les fournisseurs de services de télécommunications doivent offrir leurs services au public. Toutefois, la législation formelle ne saurait anticiper tous les changements qui peuvent survenir dans le secteur. Aussi, la plupart des pays adoptent-ils des lois fixant les grandes lignes de la politique publique de télécommunications demandant aux organes de régulation d'adopter des règles plus spécifiques en vue d'appliquer ces politiques générales. Le processus par le biais duquel l'organe de régulation adopte ces règles est généralement appelé processus de régulation.

L'établissement de règles peut être institué par l'organe de régulation lui-même ou provenir de la demande faite par une tierce partie. Une fois que débute le processus d'établissement des règles, il est important que l'organe de régulation procède de manière transparente. Cela veut dire qu'il faut rendre au public la raison pour laquelle ce processus d'établissement de règles a été enclenché, publier une notification expliquant la règle proposée, autoriser les personnes intéressées à déposer des commentaires publics concernant la proposition, publier la décision décrivant le texte de la règle retenue et expliquer clairement comment et pourquoi l'organe de régulation a adopté cette règle particulière. (Voir chapitres II et III).



### **Le contrôle de l'application**

Le processus par le biais duquel l'organe de régulation assure que les fournisseurs respectent ses règles et réglementations est appelé contrôle de l'application. Afin de vérifier que l'application d'une disposition est conforme aux règles, l'organe de régulation doit disposer du pouvoir nécessaire pour faire une enquête sur les pratiques de tous les fournisseurs de services de télécommunications et doit avoir l'autorité d'imposer des sanctions et des amendes en cas de violations des règles. Les sanctions peuvent prendre la forme d'amendes, de confiscations de biens, d'impositions de nouvelles conditions de travail, d'ordre de cessation d'activités ou de révocation des autorisations ou licences.

### **La gestion des ressources limitées**

Une autre responsabilité importante qui incombe à l'organe de régulation est de vérifier que les ressources limitées, par exemple les domaines de fréquence, sont réparties sur une base juste et impartiale. Cherchant à se parer des abus et des influences, le responsable de la distribution de ces ressources ne doit avoir aucun rapport avec les fournisseurs utilisant ces ressources. L'attribution de ces ressources doit être ouverte et transparente et le public doit être en mesure de faire des commentaires.

### **L'approbation de l'équipement**

La capacité des clients et des fournisseurs de services de télécommunications à se raccorder aux terminaux du réseau existant et à l'utiliser pour fournir le service au public est un autre élément critique de la libéralisation des télécommunications. Les politiques de raccordement de l'équipement doivent encourager un maximum de concurrence en ce qui concerne l'équipement terminal. Par conséquent, la décision de déterminer si les éventuels concurrents peuvent attacher un équipement particulier au réseau ne doit pas entrer dans les responsabilités de l'entreprise de télécommunications en place mais doit être confiée à l'organe de régulation. Ce dernier doit déterminer des politiques liées à l'attachement de l'équipement visant à protéger l'intégrité technique du réseau et la sécurité du personnel du réseau. Ces règles relatives au rattachement au réseau doivent s'appliquer à tous les fournisseurs de télécommunications y compris celui qui est déjà en place.

Quand un marché de télécommunications est libéralisé, les normes techniques deviennent partie intégrante de la mise en place d'un réseau concurrentiel efficace. D'abord, il est vital que les normes d'interconnexion technique deviennent publiques et disponibles gratuitement. Ensuite, il est vital que toutes les personnes intéressées dont les concurrents, les clients et les fournisseurs de l'équipement de télécommunications aient la possibilité de participer à la formulation des normes techniques et aient l'occasion de donner leur avis sur les normes proposées avant qu'elles ne soient adoptées.



Compte tenu de l'importance des normes techniques pour une véritable concurrence, il est nécessaire que ces processus soient retirés des mains de l'opérateur de télécommunications en place et confiés à une entité chargée de l'élaboration de normes qui soit indépendante et ouverte et de préférence organisée par le secteur privé.

### **Les normes de télécommunications**

L'organe de régulation doit également se pencher sur la question des normes techniques mises en place par le réseau de télécommunications existant. Par le passé, l'opérateur du réseau de télécommunications déterminait les normes et, pendant la période du monopole, un grand nombre de gouvernements pensaient qu'il n'était pas nécessaire de rendre publiques ces normes ou de permettre à d'autres personnes d'examiner les conditions d'élaboration de ces normes techniques. L'organe de régulation doit vérifier que les normes existantes ne sont pas utilisées pour limiter l'accès au réseau.

## **VENIR A BOUT DES RESISTANCES**

En appliquant ces politiques et en réalisant ces objectifs, les organes de régulation doivent s'attendre à ce que l'entreprise de télécommunications en place s'oppose de toutes ses forces à l'ouverture du marché à la concurrence. L'entreprise en place essaiera probablement d'annuler les décisions en utilisant la réglementation, les tribunaux et le jeu du marché.

Elle demandera probablement une dispense réglementaire lorsque la concurrence sera introduite sur le marché. Par exemple, elle pourra demander que l'organe de régulation :

-  Autorise l'accès aux marchés qu'il ne sert pas,
-  Utilise une plus grande souplesse de la tarification,
-  Diminue ou supprime certains contrôles réglementaires,
-  Crée des incitations pour la mise en place de réseaux,
-  Freine l'introduction de la concurrence.

Pour savoir comment bien répondre à une interpellation de ce genre, l'organe de régulation peut s'inspirer des réponses données à ce type de demandes par d'autres entités investies d'un pouvoir de régulation. (Voir chapitre V).



L'organe de régulation recevra également des demandes «classiques» de la part des nouveaux arrivés. Les futurs concurrents souhaiteront par exemple obtenir les éléments suivants :

- ✓ Des clauses et conditions claires et des prix justes pour l'interconnexion,
- ✓ La capacité de choisir les éléments du réseau et de localiser son propre équipement dans les installations de commutation de L'entreprise de télécommunications en place,
- ✓ Des occasions de revente viables,
- ✓ L'accès au spectre,
- ✓ L'accès aux droits de passage.

Ces questions sont d'importance critique car les décisions de l'organe de régulation seront les facteurs clés poussant les fournisseurs et investisseurs dans le domaine des télécommunications à pénétrer sur tel marché ou au contraire à l'ignorer. Toutes ces questions sont expliquées plus en détails dans les prochains chapitres.

La tâche n'est guère aisée pour des organes de régulation qui cherchent à créer un marché concurrentiel des télécommunications. La transformation réussie d'un marché contrôlé par un monopole en un marché où les entreprises se livrent concurrence demande une vision, des procédures équitables et ouvertes et des prise de décisions conformes à ces principes.